

La colonización de tierras públicas en Santiago del Estero

*** Claudia Roxana Zemán**

Sumario: 1-Introducción. 2- Marco normativo en materia de dominio inmueble y colonización. 3- Implicancias técnico- jurídicas resultantes de la colonización provincial. 4-Conclusiones.5- Bibliografía.

1-Introducción

La problemática de la tenencia actual de la tierra, muestra diversos perfiles y una gran complejidad por las situaciones fácticas involucradas: titulares dominiales, poseedores, adjudicatarios y ocupantes de tierras fiscales y privadas.

En este punto, “cabe hacer una aclaración: cuando nos referimos a tenencia de tierra para aludir a la problemática en general, lo hacemos en los términos de la FAO¹, en tanto se entiende a la tenencia como comprensiva de las distintas modalidades de relación jurídica con la tierra, de uso y diferentes modalidades y sistemas. Esta aclaración resulta procedente si mencionamos la jerarquía en cuanto a la relación jurídica de una persona con un bien, en este caso inmueble (la tierra), para la legislación argentina”².

Así para nuestra legislación existen tres estadios visiblemente diferenciables:1) La propiedad o dominio, como el derecho más pleno que pueda tener alguien sobre una cosa,

* Doctora en Derecho, Especialista en la Enseñanza de la Educación Superior, Profesora Asociada de Derecho de los Recursos naturales y medio ambiente e investigadora de la Universidad Católica de Santiago del Estero y Profesora Adjunta de Legislación y Política ambiental y Legislación fitosanitarista e investigadora de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Argentino de Derecho Agrario (IADA).Miembro de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU). czeman@arnet.com.ar

¹ La FAO lo define como capacidad de aprovechar la tierra y otros recursos naturales, controlar los recursos y traspasar los derechos sobre la tierra para sacar partido de otras oportunidades.

² Gómez Galizzi, Florencia. El Papel del Estado en la Problemática de la Tenencia de la Tierra Rural en la Argentina. Evaluando instrumentos de Políticas Públicas. p.6. <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Gomezgalizzi.pdf>

supone la existencia del título (la escritura pública) y el modo (la posesión), y la cosa sometida a la voluntad y acción de una persona; 2) La posesión: cuando una persona, por sí o por otro, tenga la cosa bajo su poder con la intención de someterla a su derecho de propiedad; 3) La simple tenencia: cuando una persona tenga la cosa y reconozca en otro la propiedad, con la intención de poseer por otro, es el caso del locatario, arrendatario³.

La caracterización señalada resulta útil, a los fines de describir los conflictos en los que se materializa la problemática de la tierra. En efecto, la realidad nos muestra situaciones en las que los campesinos e indígenas viven y trabajan la tierra bajo la forma de la agricultura familiar desde tiempos ancestrales de generación en generación, sin que cuenten con instrumentos jurídicos que los legitimen como dueños⁴.

En otros casos, las tierras que poseen pertenecen al patrimonio del Estado Nacional o Provincial, por lo que para acceder al dominio de dichas tierras resulta necesaria la realización de un plan de colonización, el cual a través de los mecanismos administrativos correspondientes les adjudique las tierras bajo las condiciones legales establecidas en la normativa. Una vez cumplidos los requisitos vigentes, se otorga la escritura traslativa de dominio.

Otro caso muy frecuente, es el de aquellas tierras que tienen a un particular como titular dominial registral, pero que no han ejercido de modo efectivo su posesión, y que tiene a numerosas familias como poseedoras. También se verifican a menudo, situaciones en las que los titulares dominiales son particulares que no han ejercido la posesión de las tierras y sin embargo tienen el título, que para conseguir el dominio pleno deben despojar a estas familias de sus tierras y así poder tener ambos elementos del dominio (el título y el modo: la posesión). A veces, se resuelven en los hechos y otras en el ámbito del poder judicial a través de juicios de reivindicación e interdictos posesorios.

Encontramos también situaciones de tenencia de la tierra, con “límites definidos” y en otros casos con “límites indefinidos”, lo cual representa una situación de conflicto.

El proceso de cambio en el uso de la tierra, en las estructuras agrarias o en los sistemas de tenencia tiene vinculación directa con el rol del Estado, ya sea por acción u omisión. Hay dos elementos claves a considerar en la relación entre el Estado y la problemática de la tierra.

En primer lugar, no se ha de olvidar que el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios tienen una responsabilidad primaria en el ordenamiento territorial en sus diferentes

³ Gómez Galizzi, Florencia. Op. cit.p.7.

⁴ Ibídem.

niveles (nacional, provincial y local). Esta potestad no la tienen las organizaciones de productores, ni las ONG, ni cualquier otra institución u organización⁵.

En segundo lugar, el Estado es el principal actor regulador de la dinámica del territorio (y de las tierras) a través de los mecanismos, instrumentos y políticas sectoriales que lleva adelante (regulación positiva), o eventualmente a través de la inexistencia de dichos instrumentos y políticas (regulación negativa). Pese a que el mercado desempeña un papel clave en la valorización de la tierra, que ello ocurra en un marco de transparencia en el que todos los actores tengan igualdad de oportunidades y ante la ley, solo será posible si el Estado genera las condiciones necesarias para que ello se concrete, para lo cual son necesarias políticas de regularización dominial y de saneamiento de títulos. De esta manera, lo que queda claro es que la problemática de la tierra y del ordenamiento territorial debemos ubicarla en contextos políticos e institucionales; no mirar la problemática de la tierra desde ese foco es un mero ejercicio técnico⁶.

La provincia de Santiago del Estero, no resulta ajena a esta realidad, toda vez que encontramos multiplicidad de situaciones de gran complejidad en relación a la tenencia de la tierra, y en particular en torno de aquellas tierras públicas adjudicadas a particulares en el marco de la ley de colonización provincial.

Por ello, la pretensión de este trabajo se centrará en el análisis del marco jurídico vigente en materia de dominio inmueble y colonización de tierras públicas, al igual que las implicancias técnico- jurídicas de derivadas de su aplicación, para concluir con la necesidad de una política clara y efectiva en materia de tenencia de la tierra como instrumento para viabilizar el desarrollo rural sustentable y el ordenamiento territorial.

2-Marco normativo en materia de dominio inmueble y colonización.

El análisis de la problemática de la colonización de tierras públicas, requiere como primer paso el análisis del marco normativo que le da sustento, lo cual nos remite a la indagación de la base regulatoria sobre la tenencia de la tierra, el dominio inmueble y su regulación.

⁵ Sili, Marcelo y Soumoulou, Luciana. Colaboración: Gabriela Benito y Fernando Tomasi. La problemática de la tierra en Argentina: conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración. pp.140. http://www.ifad.org/pub/land/argentina_s.pdf

⁶ Ibidem.

En el ámbito de la provincia de Santiago del Estero, la Constitución de la Provincia luego de la reforma realizada a fines del año 2005, regula en su artículo 102⁷ la función social de la propiedad. Este principio consagrado a nivel constitucional, viene a configurar una característica propia de la propiedad agraria, atendiendo al hecho de que los bienes agrarios, en tanto bienes productivos, deben ser adecuadamente explotados⁸.

De igual modo, en el art. 103⁹ el Estado asume el compromiso de elaborar planes de colonización de las tierras, orientados a su aprovechamiento económico y social, con preferencia en la adjudicación para la explotación directa y racional por el ocupante, su familia y grupos organizados como cooperativas.

En su capítulo segundo, contempla a los recursos naturales, y puntualmente se refiere a la tierra, en el art. 108¹⁰ y la caracteriza como un instrumento de producción, y objeto de una explotación racional; para la adecuada realización de su función social y económica.

En relación a la venta de tierras fiscales, en el Art. 109¹¹ expresamente faculta al Poder Legislativo a autorizar al Poder Ejecutivo, a través de la sanción de una ley, para que enajene

⁷ Art. 102. - Función social de la propiedad. La propiedad privada es inviolable y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. El ejercicio del derecho de propiedad encuentra sus limitaciones en la función social que debe cumplir. La confiscación de bienes está abolida para siempre. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

⁸ Carrozza, Antonio. Zelezón Zeledón, Ricardo. Teoría general e institutos del derecho Agrario. Astrea. Buenos Aires. 1990.pp.191.

⁹ Art. 103. - Desarrollo económico social. El Estado asume el compromiso de:

- Desarrollar políticas orientadas a la obtención del pleno empleo.
- Fomentar la producción agraria y su desarrollo tecnológico.
- Estabilizar la población rural y procurar su acceso a la propiedad.
- Estimular la industrialización en la Provincia promoviendo, preferentemente, la relacionada con la transformación de las materias primas locales. Promueve también la radicación de capitales y de tecnología, así como de las pequeñas y medianas empresas.
- Colaborar con la actividad privada en el desarrollo de nuevos mercados nacionales e internacionales para la producción local.
- Elaborar planes de colonización de las tierras, orientados a su aprovechamiento económico y social, con preferencia en la adjudicación para la explotación directa y racional por el ocupante, su familia y grupos organizados como cooperativas.
- Establecer en la Provincia zonas promocionales para los emprendimientos particulares, estatales o mixtos.

¹⁰ Art. 108. - De la tierra. La tierra es un instrumento de producción y objeto de una explotación racional para la adecuada realización de su función social y económica. Es deber de la sociedad la conservación y recuperación, cuando corresponde, de su capacidad productiva. El Estado estimula el perfeccionamiento de las técnicas de laboreo.

¹¹ Art. 109. - La Legislatura, con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, podrá autorizar al Poder Ejecutivo para que enajene los bienes del fisco en venta directa o cesión gratuita para la fundación de colonias, instituciones de asistencia social u otros fines de utilidad pública.

El Poder Ejecutivo dará cuenta del uso que haya hecho de cada autorización una vez cumplida la ley respectiva.

El Estado promoverá la disolución de los condominios rurales numerosos o de título tradicional, conforme a la función social y económica de la propiedad. Promoverá la transformación de latifundios improductivos en

los bienes del fisco en venta directa o cesión gratuita para la fundación de colonias, instituciones de asistencia social u otros fines de utilidad pública. Promueve la disolución de los condominios rurales numerosos o de título tradicional, conforme a la función social y económica de la propiedad, y la transformación de latifundios improductivos en unidades económicas de producción, a través de los impuestos, la expropiación conforme lo establezca la ley y mediante la implementación de planes de colonización.

En relación a los municipios, la Constitución de Santiago del Estero, en su art. 221, inc. 4 indica que los bienes municipales integran el patrimonio municipal. Excluye de la competencia de la Legislatura provincial la facultad de donar bienes del dominio municipal (Art. 136, inc. 11).

A su vez la Ley Orgánica de Municipalidades N° 5590, del 24/3/1987, enumera cuales son los bienes de dominio municipal, y menciona entre ellos, a los bienes inmuebles, muebles, semovientes, créditos, los derechos y acciones y los bienes inmuebles fiscales, con excepción de los que la provincia se hubiese reservado mediante ley (Art. 102).

Descendiendo en la pirámide jurídica, el Código Rural de la Provincia¹² en su art. 1 divide a la propiedad rural¹³ en agraria, pecuaria y forestal. Entiende como propiedad agraria a todo establecimiento cuyo principal objeto sea la siembra o cultivo y recolección de toda especie de granos, legumbres, plantas, árboles forrajes, y los animales y útiles empleados en ellos.

Asimismo, regula los derechos y deberes del propietario, entre los que se entenderán comprendidos, el poseedor, el arrendatario o el que, por cualquier título, tenga la representación

unidades económicas de producción, a través de los impuestos, la expropiación conforme lo establezca la ley y mediante la implementación de planes de colonización.

Se fijará por ley especial las condiciones en que se harán las ventas o concesiones de tierras, que se encuentren en zonas de influencia de las obras de canalización de las grandes corrientes de aguas.

¹² Código Rural de la provincia de Santiago del Estero, que fuera aprobado por ley N° 1734.

¹³ Art. 1. A los efectos de este Código, la propiedad rural se divide en agraria, pecuaria y forestal. La propiedad agraria comprende todo establecimiento cuyo principal objeto es la siembra o cultivo y recolección de toda especie de granos, legumbres, plantas, árboles forrajes, y los animales y útiles empleados en ellos. La propiedad pecuaria comprende todo establecimiento cuyo principal objeto es la cría, mejora o invernada de ganado de toda especie, así como los ganados mismos y los servicios, poblaciones y cultivos accesorios a dichos establecimientos. La propiedad forestal comprende los establecimientos cuyo principal objeto es el corte y elaboración de leñas y maderas y sus derivados. Ley n° 1.734, Código rural.

de un establecimiento (art. 2). También contiene disposiciones referidas a la tierra pública (arts. 11 al 21)¹⁴.

Con posterioridad a la sanción del Código rural, se han dictado normas específicas que regulan la colonización de tierras, entre éstas, la ley N° 5402/84, cuya vigencia fue restituida por el art. 1 de la ley N° 6454/98, que se aplica a las tierras rurales fiscales y las de dominio privado que por cualquier título se incorporen al patrimonio del Estado provincial con excepción de las tierras afectadas a destinos y reservas específicas (art. 1)¹⁵. De modo imperativo expresa, que las parcelas resultantes deberán constituir unidades económicas de producción (art. 11), entendiéndose por unidad económica de producción, al predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, destino, mejoras y demás condiciones de aprovechamiento, racionalmente trabajadas por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a las necesidades de ésta, al cumplimiento de las obligaciones contraídas al normal desenvolvimiento económico de la misma (art. 12)¹⁶.

¹⁴ Victoria, María Adriana. Zemán, Claudia Roxana. "Uso y protección de las tierras rurales en Argentina" in Comité Européen de Droit Rural (CEDR). « L'agriculture et les exigences du développement durable », sous la direction de Prof. Dr. Paul RICHLI, Délégué général au nom du Comité Européen de droit rural. L'Harmattan. Collection Droit et Espace Rural, mai 2013, France, ISBN 978-2-343-00584-3.pp.14.

¹⁵ Las tierras a que se refiere la presente ley, serán incorporadas al proceso productivo mediante: a) Regularización de las ocupaciones y programas de ordenamiento integral de la tierra; b) Planes generales o especiales de colonización (art. 3). Los planes de colonización y/o habilitación y rehabilitación agraria tienen por finalidades las siguientes: a) Incorporar al proceso productivo, las tierras aptas susceptibles de transformación para su aprovechamiento económico; b) Propender hacia una distribución más equitativa de la tierra; c) Conseguir el efectivo afincamiento de núcleos rurales migratorios que garanticen un uso racional e intensivo de la tierra y la elevación del nivel de vida y seguridad social del productor; d) Lograr una utilización eficiente y los más altos rendimientos de la tierra; e) Desarrollar la conciencia cooperativista y fomentar la organización y desenvolvimiento de cooperativas agropecuarias (art. 4). La norma se refiere al contenido de los planes (art. 6), al parcelamiento (arts. 10 a 15).

¹⁶ Se tomará como módulo para la adjudicación de más de una unidad económica al núcleo familiar que contare con cuatro (4) hijos de cualquier sexo; o tres (3) varones mayores de catorce años que vivan y colaboren con él. En ese caso; se podrá adjudicar tantas unidades suplementarias como veces reúna este número de hijos, a juicio de la Autoridad de Aplicación (art. 20). Cuando se trate de los beneficiarios a que se refiere el art. 17 incs. a) y b) que hubiesen desarrollado de hecho un aprovechamiento agropecuario en una superficie mayor a la que constituye la unidad económica fijada para la zona y que por su capacidad empresarial e inversiones realizadas al momento de la adjudicación y el Consejo Asesor de Selección de Adjudicación considere justificado en base a un estudio técnico económico fundado, podrá otorgar más de una unidad económica sobre la superficie que le corresponda por ley, no pudiendo exceder en ningún caso las tres (3) unidades económicas (art. 22).

Es dable destacar que en la actualidad el concepto legal de “unidad económica agraria” contemplado en la normativa, ha quedado sensiblemente desactualizado, por lo que la autoridad de aplicación local -Dirección General de Tierras- solicita la intervención de la Dirección General de Agricultura y Ganadería la determinación de la extensión de la “unidad de producción sustentable” para cada caso particular, atendiendo a la zona y al tipo de producción que realiza el solicitante. Se toma en consideración además, el tipo de establecimiento, la producción, lo previsto en la ley 6841¹⁷ de bosques provincial.

Se establecen las formas jurídicas y los sistemas de adjudicación, los derechos y obligaciones de los adjudicatarios¹⁸, etc.¹⁹.

A su vez la ley N° 6516/00, establece la adjudicación gratuita para todos aquellos ocupantes de tierras fiscales en tierras de secano²⁰.

Por otra parte, también en la provincia de Santiago del Estero, existen normas específicas atinentes a la unidad económica agraria, tales la ley N° 3618/71 para el área del Río Dulce que riega por el Sistema de Los Quirogas²¹, el Decreto Acuerdo N° 17/70, para el resto

¹⁷ Ley provincial N° 6841 conservación y uso múltiple de las áreas forestales de la provincia de Santiago del Estero.

¹⁸ Las formas jurídicas de adjudicación son: individual y cooperativa (art. 22). Se establece como sistemas de adjudicación: el concurso público, con la intervención del Consejo de Selección y Adjudicación y conforme a una tabla de puntaje, operando un período de prueba (arts. 29 a 38, 63 a 64) y la adjudicación directa (arts. 61, 62). Los adjudicatarios tienen derechos (art. 39) y obligaciones (arts. 40, 41). La ley establece el precio y forma de pago (arts. 42 a 48), normas sobre caducidad de las adjudicaciones (arts. 49 a 52); el título de dominio y sus caracteres (arts. 53 al 60); la colonización privada, cuyos titulares tienen diversas obligaciones y derechos (arts. 66 a 71).

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Determina en ochenta (80) hectáreas la unidad económica (arts. 2, 3), previo cumplimiento de determinados requisitos; establece que una vez otorgado el título de dominio por el Poder Ejecutivo, no podrá subdividirse cada unidad económica por acto entre vivos ni “mortis causa”, de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del art. 2326 del Código Civil, quedando también prohibida la venta o cesión por cualquier título por el término de diez (10) años (art. 6) y las unidades económicas deberán ser incorporadas en forma prioritaria a los planes productivos vigentes y a crearse como los planes caprino y apícola. Asimismo deberán ser incorporadas a la planificación vial, hídrica, electrificación rural y educativa, previstas por el Gobierno de la provincia (art. 7).

²¹ La Ley N° 3618, establece como unidad de medida 25 Ha y está prohibido todo acto de enajenación (venta, permuta, cesión, donación) entre vivos o última voluntad. Operan algunas excepciones como ser: para trasladar minifundistas; venta de un inmueble menor de 25 Ha pero que implique la venta de la totalidad del mismo; venta de menos Ha que las 25 siempre que a quien se transfiera tenga una unidad económica o bien la adquiera con la transferencia pero que a la vez quien transfiere mantenga una unidad económica; para

de la provincia, el que carece de eficacia jurídica. Asimismo, hay normas contenidas en la ley de colonización ya señalada (N° 5402/84) para las tierras que son sometidas a un proceso de adjudicación (arts. 11, 12, 15)²². Asimismo, no se regula sobre la propiedad colectiva indígena.

3- Implicancias técnico- jurídicas resultantes de la colonización provincial.

Pese a la existencia de estas normas específicas, que tienen como objetivo la incorporación al sistema productivo de miles de hectáreas del territorio provincial para el logro del desarrollo rural, la realidad se presenta compleja.

En Santiago del Estero, alrededor de quince mil familias viven de la pequeña producción agropecuaria. De ellas, más de diez mil se ven afectadas por la tenencia precaria de las tierras que ocupan y trabajan, algunos por generaciones, y no han podido acceder a los títulos de propiedad por no contar con los recursos suficientes para iniciar juicios de prescripción veintañal (el 73% de las familias campesinas de Santiago son poseedoras veintañales de las tierras que habitan)²³.

En efecto, nos encontramos frente a una problemática donde prima la inseguridad jurídica sobre la tenencia de tierras, que se manifiesta como un importante obstáculo al desarrollo de la inversión y el ordenamiento del territorio rural. Ello nace de la falta de

urbanización, caminos, postas sanitarias, escuelas. Hay sanciones para los escribanos que contravinieren las normas y para las autoridades de Registros que inscribieran en tal sentido.

²² Art. 11: Las parcelas resultantes deberán constituir unidades económicas de producción. Art. 12: Se entenderá por unidad económica de producción, al predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, destino, mejoras y demás condiciones de aprovechamiento, racionalmente trabajadas por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a las necesidades de ésta, al cumplimiento de las obligaciones contraídas al normal desenvolvimiento económico de la misma. Art.14: Cuando el número de predios así lo justifique a juicio de la Autoridad de Aplicación; se reservará la superficie necesaria, con el objeto de instalar un establecimiento modelo que sirva a los fines de investigación, extensión y educación rural.

Art.15: Cuando las personas a las que se refiere el artículo 17 inc. a), no posean aptitudes para el aprovechamiento directo de los predios en los planes de colonización; trabajarán en la reserva a que se refiere el artículo anterior. En este caso la superficie ampliada hasta una extensión que permita mantener y preparar los núcleos familiares para una posterior adjudicación de parcelas.

²³ PROINDER: ARGENTINA SITUACIONES PROBLEMÁTICAS DE TENENCIA DE LA TIERRA
Autor: Ing. Agr. María del Carmen González, Secretaría de Agricultura. Pesca y Alimentación, 2000.
<http://consejoagrario.santacruz.gov.ar/cap/agricultura/Situacionesproblema.pdf>

información certera sobre la superficie de tierras fiscales existentes en la provincia, que permitan en el marco de la normativa vigente, concretar un plan de regularización dominial²⁴.

Con la sanción de la Ley de colonización provincial N° 5402 en el año 1984, se estableció como Autoridad de Aplicación de la ley a la Dirección General de Colonización.

Puntualmente la norma, en su art. 5 establece que la fijación de las políticas específicas en cada plan será competencia del Poder Ejecutivo provincial, mientras que la Autoridad de Aplicación será la encargada de la planificación y ejecución.

Anteriormente, la autoridad de aplicación de la normativa era la Dirección General de Colonización, organismo dependiente del Ministerio de Economía; luego con la modificación de la ley de ministerios, se crea el Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras pasando esta dirección a integrar la estructura administrativa de esta nueva cartera ministerial bajo la denominación de Dirección General de Tierras.

De tal modo, en la actualidad el organismo encargado de regular el registro, adjudicación y acceso a las tierras públicas, es la Dirección General de Tierras, dependiente del Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras.

Desde la anterior gestión de gobierno, con continuidad en la actual, se inició una política tendiente a la regularización dominial de las tierras fiscales, para lo cual se aprobó un proyecto para la regularización de las tierras a través del PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales) dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, con la finalidad de realizar una revisión crítica de la legislación vigente en materia de administración y adjudicación de tierras; cubrir los vacíos legales que dificulten la operación conjunta y fluida de los organismos responsables de administrar derechos de propiedad, capacitando al personal de la Dirección de Tierras en procedimientos legales, administrativos e informáticos sobre el proceso de adjudicación de tierras²⁵.

Un objetivo importante es el relevamiento y mensura de tierras rurales para la obtención de información, que contribuya a mejorar la precisión de los datos capturados y facilitar el ordenamiento territorial.

²⁴Zemán, Claudia Roxana. El ordenamiento territorial en Santiago del Estero: implicancias jurídicas y ambientales. p.13. in II CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL. 4 y 5 de octubre de 2013 | Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales | UNLP | ISBN: 978-950-34-1020-2.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39568/Documento_completo.Elordenamiento.pdf?sequence=1

²⁵ Ibídem.

A la fecha, como resultado de las tareas realizadas, las estadísticas provistas por dicho organismo, dan cuenta que en la provincia existen un total “aproximado” de 85 colonias, 5860 lotes, en una superficie aproximada de 1.300.000 has y las adjudicaciones efectuadas ascienden a 2780²⁶.

Esta superficie total de tierras fiscales, puede verse reducida en un menor porcentaje por las prescripciones realizadas por poseedores de antigua data.

Otra tarea relevante que se encuentra desarrollando la Dirección de Tierras es una propuesta de zonificación para la aplicación de la Ley N° 26.737 de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de tierras rurales.

Sin embargo, pese a los avances logrados, la tarea aún continúa con serias dificultades, ya que se han verificado situaciones irregulares respecto de lotes adjudicados en la década de los años 90 y que en muchos casos aún no han sido escriturados.

Se dan diversas situaciones: lotes cuyos titulares han fallecido y sus herederos continúan la explotación, sin que hayan iniciado juicio sucesorio, ni solicitado conforme lo exige la ley de colonización la transferencia de la adjudicación²⁷.

En otros casos los adjudicatarios originales, que no contaban aún con escritura traslativa de dominio, sino solo el contrato de venta, han efectuado cesiones de los derechos derivados del contrato a terceros en violación de la expresa prohibición de la ley²⁸, por lo que los cesionarios a

²⁶ Fuente: Dirección General de Tierras, dependiente del Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras.

²⁷ ARTICULO 52: En el caso de fallecimiento del adjudicatario, el Poder Ejecutivo deberá según las circunstancias:

a) Transferir la adjudicación a uno de sus herederos que siendo apto para continuar la explotación, deseara hacerlo reconociéndole al nuevo titular los pagos efectuados por el causante.

En la elección del heredero deberá seguirse un orden excluyente; comenzando por la esposa y siguiendo por los hijos, hermanos, etc; que hayan trabajado en el predio y que deberán reunir los requisitos mínimos exigidos para ser adjudicatarios;

b) En el caso de no haber heredero apto, o que habiéndolo no deseara continuar con el aprovechamiento del predio, el Poder Ejecutivo a propuesta de la autoridad de aplicación podrá autorizar la transferencia del mismo y sus mejoras a otras personas físicas que reúnan las cualidades de ley para ser adjudicatario.

²⁸ ARTICULO 40: Serán obligaciones de los adjudicatarios, sin perjuicio de los particulares que se exijan en cada caso, según el destino:

a) Residir en el predio o en la zona donde el mismo se encuentra ubicado;

b) Trabajar y usar racionalmente el predio adjudicado, en forma personal y/o con la colaboración directa de los miembros de su familia, haciendo de ello, su ocupación principal. Cuando la característica de las actividades realizadas en la explotación lo requiera; podrá incorporar mano de obra asalariada;

c) Acatar las normas generales de producción y comercialización que se impartan;

d) Conservar en buen estado las mejoras existentes en el lote, siendo responsable de todo daño o deterioro ocasionado por su culpa o negligencia;

e) Realizar los pagos de los servicios financieros que correspondan en los plazos y formas estipulados;

f) No arrendar, dar en aparcería o bajo cualquier forma de contrato que implique la explotación indirecta de la tierra; ni ceder su derecho sin consentimiento previo y expreso de la Autoridad de Aplicación;

g) Cumplir las normas de sanidad vegetal y animal; defensa de la riqueza forestal, de desmonte de conservación de la fauna y de las disposiciones de la ley de suelos, como asimismo las normas reglamentarias con respecto a las

los fines de regularizar su situación deben iniciar un engorroso trámite administrativo para lograr la transferencia de la adjudicación en su nombre.

En los casos más complejos, se encuentran, lotes abandonados por adjudicatarios o bien que no han cumplido con las obligaciones estipuladas en el contrato, en mérito a lo cual la Autoridad de aplicación ha rescindido las adjudicaciones, a los fines de recuperar los lotes. También se han detectado usurpadores de tierras fiscales, que a través de acciones judiciales han sido recuperadas por la Fiscalía de Estado de la Provincia.

En efecto, se han recuperado más de 22.000 hectáreas de tierras fiscales adyacentes a la reserva Copo al norte de la Provincia, sumados a los procedimientos que este organismo legal realiza en materia de infracciones a la ley de bosques.

Concluido el relevamiento, el objetivo principal a lograr es reactivar los trámites administrativos pendientes de resolución, relativos a adjudicaciones de tierras realizadas en el marco de la Ley N° 5.402 de Colonización, ya que la finalidad que persigue esta normativa es la incorporación de tierras fiscales al proceso productivo.

De manera concordante, en el marco de una política de tierras destinada a ordenar el territorio y propender a la resolución de conflictos de tierra el Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero dictó los decretos N° 1929/2007 y su modificatorio N° 230/2008, conforme

superficies reservadas en cada predio como monte protector y las de utilización de la madera proveniente de los desmontes;

h) Realizar un uso racional del predio bajo su dirección y responsabilidad;

i) Proporcionar al Organismo de Aplicación todos los datos e información que éste le solicite. Cuando ésta le sea requerida en carácter de declaración jurada; su falsedad será causal de rescisión de la adjudicación que eventualmente se hubiere efectuado;

j) No transferir los derechos emergentes del Contrato de Adjudicación;

k) No subdividir, no anexar las parcelas unas a otras; todo acto contrario en tal sentido será nulo si no cuenta con el consentimiento previo por escrito de la autoridad de aplicación;

l) Una vez otorgado el título de dominio, no podrá subdividirse cada unidad económica por actos entre vivos, ni "mortis causa" de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 2326 del Código Civil, salvo que:

1) Se determine que por una mejor técnica de explotación, las fracciones a separar constituirán una unidad económica.

2) Se trate de pequeñas parcelas cuya separación no comprometan la marcha de la empresa agropecuaria.

En ambos casos (apartados 1 y 2) la subdivisión debe ser autorizada por el Poder Ejecutivo Provincial y con sujeción a las normas legales que en ese momento rijan la materia de subdivisión de tierra rural.

Esta prohibición deberá ser incluida como cláusula especial en el título y regirá para todos los sucesores en el dominio, sin término de prescripción. El Registro de la Propiedad no inscribirá escrituras traslativas de dominio ni hijuelas que violen las disposiciones del presente artículo;

ll) A los efectos de la subdivisión a que se refiere el inciso anterior, el interesado deberá presentar al Organismo de Aplicación un estudio agro-económico y forestal por su cuenta y riesgo, efectuado por un profesional habilitado. Los títulos de propiedad otorgados en virtud de leyes anteriores, se regirán a los efectos de la subdivisión; por el régimen establecido en la presente Ley.

m) Integrar los grupos cooperativos y/o consorcios que se constituya, contribuyendo según corresponda a los gastos comunes;

n) Implementar y/o conservar la forestación necesaria de acuerdo con las normas que al efecto establezca la Autoridad de Aplicación, sin perjuicio de lo que determinen las leyes específicas en la materia;

ñ) Cumplir las disposiciones que sobre la evolución del aprovechamiento recomiende el Organismo colonizador.

los cuales creó el Comité de Emergencia para la Atención de la problemática de los casos de conflictos de Tierras. El mismo se integra por 15 miembros provenientes tanto del sector público como privado, entre los que participa el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE). Este Comité actúa como receptor de denuncias respecto de aquellos casos de emergencia generados por conflictos de tierra. Luego de recibidas las denuncias, se constituye en el lugar de los hechos, a fin de recabar información in situ e interiorizarse de la situación.

Avanzando en la política de tierras delineada, en el mes de julio de 2010 se firmó entre el Gobierno Provincial de Santiago del Estero, y representantes de productores y de comunidades aborígenes, el “Acuerdo de Política Institucional con el Sector Campesino, Productores Familiares y Pueblos Originarios” en la Ciudad de Santiago del Estero. Las medidas de la Política Institucional expresadas en el acta acuerdo, se refieren a los problemas de la titularización de la tierra, la preservación de los recursos naturales, la descentralización de los recursos para apoyo a obras de infraestructura básica, y las políticas para solucionar los problemas de la tierra judicializados. Entre los ejes acordados se destaca: a) La conformación de un Cuerpo de Cuidadores del Monte, de al menos 60 miembros, con integrantes que conformen la Mesa de Diálogo de la Tierra y la Producción. b) Se enviará a la Legislatura un proyecto que declare de interés público las tierras fiscales para evitar la apropiación indebida. c) Se acordó la creación de una comisión técnica que determine la situación del sector en su aspecto político, social y económico, a través de relevamiento y registro de parajes y/o lotes, que referencien los lugares de arraigo de las familias campesinas. d) La realización de un censo provincial de poblaciones rurales. e) La solicitud de un informe al Poder Judicial que dé cuenta de la totalidad de las causas existentes que involucren a comunidades y familias rurales. f)- Quedó como tema de agenda futura de la Mesa de Diálogo de la Tierra y de la Producción, la modificación de la ley de colonización para incorporar la propiedad comunitaria; la creación en la justicia del fuero rural²⁹; y la generación de planes de colonización para jóvenes productores, entre otras cuestiones³⁰.

²⁹ En virtud de Ley 7155 de 23 de septiembre de 2014 se crean los juzgados en derechos reales y ambiental de primera y segunda nominación con asiento en la ciudad capital de la provincia de Santiago del Estero, como fuero especial.

³⁰ Proyecto Manejo Sostenible de los Recursos Naturales Préstamo 7520-AR. Componente 1 Bosques Nativos y su Biodiversidad Proyecto PNUD ARG08/008 Bosques Nativos y su Biodiversidad “Estudios de tenencia y titularización de las tierras con bosques nativos en Argentina”. pp. 45-47. http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CompBosNatBio/file/Producto%20IA%204_2%20-%204_4%20-%204_5%20-%204_7.pdf

Del contexto señalado, surge que el proceso administrativo que se lleva adelante en el Estado provincial es muy lento y burocrático, en lo que hace a la tramitación correspondiente a las tierras fiscales.

Éstas requieren procesos de determinación de límites que requieren negociaciones entre productores, procesos de adjudicación anteriores y posteriores a la venta y la entrega del título definitivo. En muchos casos estos procesos llevan años de gestión. La pesada carga burocrática y administrativa, que tanto afecta a las transacciones de tierras, repercute directamente en los mercados de tierras tanto para compras como para arrendamiento u otro tipo de contratos: limita su desarrollo y, por ende, la inversión productiva. Es evidente que esta situación se vincula directamente con la debilidad técnica e institucional de los Estados provinciales para resolver la problemática de la tierra. Puede suponerse, por tanto, que las instituciones públicas o bien no han priorizado la resolución de la problemática de la tenencia de la tierra, o bien no cuentan con la capacidad para regular y ordenar el uso del suelo. De ahí que no puedan consolidar procesos de desarrollo rural que ayuden a superar la pobreza rural y aumentar la producción del sector agropecuario³¹.

4-Conclusiones

Del análisis realizado surgen reflexiones a modo de conclusión:

Pese a la existencia de normativa específica en materia de colonización, su operatividad muestra notorias debilidades, que se traducen en la existencia de múltiples conflictos.

Por ello, resulta imperativo que las políticas estatales de desarrollo rural incluyan y promuevan la regularización dominial y el acceso a la propiedad de la tierra por parte de la población rural.

Asimismo, dichas políticas en materia de tierras deben propender a consolidar el arraigo de los pequeños y medianos productores a fin de consolidar el desarrollo rural sustentable, que redunde en un equilibrio social y territorial.

Resulta necesaria la regularización de las situaciones de tenencias precarias (sucesiones indivisas, pobladores rurales sin títulos o permisos de ocupación), a través de una mayor

³¹ Sili, Marcelo y Soumoulou, Luciana. Colaboración: Gabriela Benito y Fernando Tomasi. La problemática de la tierra en Argentina: conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración. http://www.ifad.org/pub/land/argentina_s.pdf.

transparencia en las transacciones de tierras y garantizando el derecho de los productores al uso y propiedad de la tierra.

El ordenamiento territorial juega un rol fundamental como instrumento para el desarrollo sustentable, ya que a través de planes específicos de ordenamiento del uso del suelo a nivel local o provincial, se podrá avanzar en la regularización de la tenencia de la tierra.

Esto redundará en una mayor seguridad en torno a la propiedad y el uso de la tierra, que a la postre se reflejará en una actividad agraria más competitiva y al desarrollo sustentable de la población rural.

5-Bibliografía

-Carrozza, Antonio. Zelezón Zeledón, Ricardo. Teoría general e institutos del derecho Agrario. Astrea. Buenos Aires. 1990.ISBN- 950-508-326-2

-Gómez Galizzi, Florencia. El Papel del Estado en la Problemática de la Tenencia de la Tierra Rural en la Argentina. Evaluando instrumentos de Políticas Públicas. <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Gomezgalizzi.pdf>

-Programa de Servicios agrícolas provinciales dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. <http://www.chienhwa.net/PET/SP/Santiago%20del%20Estero.pdf>.

-PROINDER: ARGENTINA SITUACIONES PROBLEMÁTICAS DE TENENCIA DE LA TIERRA. Autor: Ing. Agr. María del Carmen González, Secretaría de Agricultura. Pesca y Alimentación, 2000. <http://consejoagrario.santacruz.gov.ar/cap/agricultura/Situacionesproblema.pdf>.

-Proyecto Manejo Sostenible de los Recursos Naturales Préstamo 7520-AR. Componente 1 Bosques Nativos y su Biodiversidad Proyecto PNUD ARG08/008 Bosques Nativos y su Biodiversidad “Estudios de tenencia y titularización de las tierras con bosques nativos en Argentina”. http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CompBosNatBio/file/Producto%20IA%204_2%20-%204_4%20-%204_5%20-%204_7.pdf

-Sili, Marcelo y Soumoulou, Luciana. Colaboración: Gabriela Benito y Fernando Tomasi. La problemática de la tierra en Argentina: conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración. http://www.ifad.org/pub/land/argentina_s.pdf.

-Victoria, María Adriana. Zemán, Claudia Roxana. “Uso y protección de las tierras rurales en Argentina” in Comité Européen de Droit Rural (CEDR). « L’agriculture et les exigences du développement durable », sous la direction de Prof. Dr. Paul RICHLI, Dèleguè

général au nom du Comité Européen de droit rural. L'Harmattan. Collection Droit et Espace Rural, mai 2013, France, ISBN 978-2-343-00584-3.pp.14.

-Zemán, Claudia Roxana. El ordenamiento territorial en Santiago del Estero: implicancias jurídicas y ambientales. II CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL. 4 y 5 de octubre de 2013 | Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales | UNLP | ISBN: 978-950-34-1020-2.

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39568/Documento_completo.Elordenamiento.pdf?sequence=1